

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

**modifiant celle du 7 mars 1993 sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire
(LFOCL)**

I. PREAMBULE

Dans le Canton de Vaud, l'obligation d'utiliser une formule officielle au changement de locataire a été introduite en 1993 suite à l'acceptation d'une initiative populaire législative. Acceptée le 7 mars 1993 par le peuple vaudois, la loi vaudoise du 7 mars 1993 sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire (LFOCL ; BLV 221.315) est entrée en vigueur le 1er août 1993.

La LFOCL faisait écho à des mesures prises par la Confédération. En 1972, les Chambres adoptaient un arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif (AMSL). Son art. 17 prévoyait que le loyer initial pouvait être contesté et que toute augmentation devait s'accompagner d'une formule obligatoire. Dans un premier temps, les mesures contre les abus dans le secteur locatif étaient limitées à certaines communes, désignées par les cantons, en proie à une pénurie de logement. En 1989, à la suite d'une initiative populaire fédérale retirée à la faveur d'un contre-projet, les dispositions de l'AMSL ont été abrogées et intégrées dans le droit du bail ordinaire, notamment dans le Code des obligations (CO ; RS 220). Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1990, cette révision législative introduisait notamment l'obligation du bailleur de donner le congé par écrit en utilisant une formule agréée.¹

Désormais, le droit fédéral prévoit l'obligation pour le bailleur d'utiliser une formule officielle agréée par le canton dans quatre situations, à savoir en cas (1) de hausse de loyer, (2) de nouvelles prétentions, (3) de conclusion d'un nouveau bail lorsqu'il y a pénurie de logements et (4) de résiliation de bail.

Depuis l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018 de la nouvelle loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL ; BLV 840.15), la législation vaudoise compte deux notions distinctes de la pénurie de logement. Si la LFOCL et la LPPPL s'accordent sur le taux déterminant en dessous duquel on se trouve en situation de pénurie (1.5 %), elles divergent pourtant sur trois aspects. La première calcule le taux de pénurie à l'échelle du canton, tandis que la seconde le calcule à l'échelle du district. Si la LFOCL considère le marché locatif uniquement, la LPPPL prend en compte le taux de vacance global. Enfin, seule la LPPPL prévoit un lissage sur trois ans. Le présent exposé des motifs et projet de loi (EMPL) vise à harmoniser le dispositif de la LFOCL avec celui de la LPPPL.

¹ Rohrbach, « L'évolution du droit du bail en Suisse de 1911 à nos jours », Office fédéral du logement, mai 2014.

II. CADRE LEGAL

2.1 Législation fédérale

L'art. 270 CO fixe les dispositions applicables pour la contestation du loyer initial :

¹ Lorsque le locataire estime que le montant du loyer initial est abusif au sens des art. 269 et 269a, il peut le contester devant l'autorité de conciliation dans les 30 jours qui suivent la réception de la chose et en demander la diminution :

- a. s'il a été contraint de conclure le bail par nécessité personnelle ou familiale ou en raison de la situation sur le marché local du logement et des locaux commerciaux ;
- b. si le bailleur a sensiblement augmenté le loyer initial pour la même chose par rapport au précédent loyer.

² En cas de pénurie de logements, les cantons peuvent rendre obligatoire, sur tout ou partie de leur territoire, l'usage de la formule officielle mentionnée à l'art. 269d pour la conclusion d'un nouveau bail.

Par ailleurs, l'art. 19 de l'Ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF) règle le contenu de la formule officielle² :

¹ La formule destinée à communiquer au locataire les hausses de loyer et autres modifications unilatérales du contrat au sens de l'art. 269d CO doit contenir :

a. pour les hausses de loyer :

1. le montant de l'ancien loyer et l'ancien état des charges,
2. le montant du nouveau loyer et le nouvel état des charges,
3. la date d'entrée en vigueur de la hausse,
4. les motifs précis de la hausse. Lorsque la hausse repose sur plusieurs motifs, les montants correspondant à chacun d'entre eux sont à détailler,
5. en cas de prestations supplémentaires, l'indication que le bailleur reçoit des aides pour des améliorations créant des plus-values ;

b. pour les autres modifications unilatérales du contrat :

1. la désignation des prétentions,
2. la date de leur entrée en vigueur,
3. les motifs précis justifiant ces prétentions ;

c. dans ces deux cas :

1. les conditions légales dans lesquelles le locataire peut contester le bien-fondé de la prétention,
2. la liste des autorités de conciliation existant dans le canton et leur compétence à raison du lieu.

^{1bis} Si le motif figure dans une lettre d'accompagnement, le bailleur doit se référer expressément à cette lettre dans la formule officielle.

² En outre, les al. 1 et 1^{bis} s'appliquent par analogie lorsque le bailleur augmente le loyer selon un indice ou un échelonnement convenus. Lorsque le loyer est indexé, la hausse ne peut être notifiée qu'à partir du moment où le nouvel indice est publié officiellement. Lorsque la hausse est fixée selon un échelonnement convenu, chaque augmentation sera communiquée au plus tôt quatre mois avant son entrée en vigueur. Les cantons peuvent décréter dans ce cas que la copie de la convention est admise comme formule au sens du présent article.

³ Les al. 1 et 1^{bis} sont applicables par analogie lorsque les cantons rendent obligatoire, au sens de l'art. 270, al. 2, CO, l'utilisation de la formule lors de la conclusion d'un nouveau contrat de bail.

Lorsqu'elle est rendue obligatoire, la formule de « notification de loyer lors de la conclusion d'un nouveau bail » doit être jointe à tout nouveau contrat de bail d'habitation. Elle a pour but d'informer le locataire de sa possibilité de saisir l'autorité de conciliation afin de contester le montant du loyer et sert ainsi à empêcher les hausses abusives de loyer lors d'un changement de locataire. Si la formule officielle lui a été communiquée, le locataire peut, dans les 30 jours qui suivent la réception de la chose, saisir l'autorité de conciliation pour contester le loyer initial et en demander la diminution (art. 270 al.1 CO). Cette diminution peut être valablement demandée pour

² Voir aussi Bohnet, Carron, Montini, « Droit du bail à loyer et à ferme », commentaire pratique de l'art. 270 al.2 CO, Université de Neuchâtel, Faculté de droit, Bâle, 2017, p.1074.

autant que le montant convenu soit abusif et que les conditions de l'art. 270 al.1 CO soient remplies.³ Lorsque le bail a été conclu sans que soit communiquée la formule officielle ou sans que la hausse de loyer par rapport à celui payé par le précédent locataire n'y soit motivée, le loyer fixé est nul (nullité partielle du contrat, art. 269d al. 2 CO).⁴

2.2 Législation cantonale

Conformément à l'art. 19 al.3 OBLF (voir chapitre 2.1 ci-dessus), la LFOCL précise les éléments que la formule officielle agréée par le canton doit contenir. Elle prescrit également que la formule doit être notifiée lors de la conclusion du contrat et que cette obligation vaut pour l'ensemble du canton, tant que le taux de vacance est inférieur à 1.5 % du parc locatif.

L'arrêté du 26 mars 2014 sur l'obligation de l'utilisation de la formule officielle au changement de locataire (ALFOCL ; BLV 221.315.1) règle la mise en œuvre de la LFOCL et contient, en annexe, un spécimen de la formule officielle de « notification de loyer lors de la conclusion d'un nouveau bail ».

³ ATF 142 III 442 c.3

⁴ ATF 140 III 583 c. 3.2.1 et 3.2.2

III. RAPPEL DE LA PROCEDURE D'AGREMENT

Le droit fédéral laisse la compétence aux cantons de régler les modalités de la procédure d'agrément de la formule officielle par voie de lois ou ordonnances cantonales d'application. Comme le montre le tableau ci-dessous, diverses manières de procéder ont été adoptées. Certains cantons ont d'une part des « formules officielles étatiques » que toute personne intéressée peut télécharger et utiliser sans autre formalité et, d'autre part, procèdent à l'agrément des formules de tiers (associations, gérances, communes, etc.), parfois selon un « modèle » approuvé par le Conseil d'Etat. D'autres cantons procèdent seulement à l'agrément de formules de tiers à l'instar du Canton de Vaud.

A ce jour, les cantons de Vaud, Fribourg, Genève, Neuchâtel, Nidwald, Zoug et Zurich ont rendu obligatoire l'utilisation d'une formule officielle pour la conclusion d'un nouveau bail sur tout ou partie de leur territoire.⁵

Canton	Nb de formules agréées	Procédure d'homologation
VD	44	<ul style="list-style-type: none">• Agrément de formules officielles de tiers
GE	env. 76	<ul style="list-style-type: none">• Agrément de formules officielles de tiers sur la base d'un canevas approuvé par le Conseil d'Etat
FR	92	<ul style="list-style-type: none">• Mise en ligne de formules étatiques que les utilisateurs peuvent télécharger et utiliser gratuitement sans aucune demande d'agrément.• Agrément de formules officielles de tiers
NE	Pas de données	<ul style="list-style-type: none">• Agrément de formules officielles de tiers sur la base d'un canevas approuvé par le Conseil d'Etat
BE	env. 300	<ul style="list-style-type: none">• Mise en ligne de formules étatiques que les utilisateurs peuvent télécharger et utiliser gratuitement sans aucune demande d'agrément.• Agrément de formules officielles de tiers

Données arrêtées au mois de février 2019⁶

Dans le Canton de Vaud, la Division logement (DL) du Service des communes et du logement (SCL) est l'autorité chargée de l'homologation des quatre types de formules officielles mentionnées dans le préambule (voir chapitre I) moyennant le paiement d'un émolument administratif.

Les bailleurs et leurs associations souhaitant faire agréer une formule officielle au changement de locataire sont tout d'abord orientés vers un spécimen, annexé à l'ALFOCL et donc publiquement accessible via le site web dédié à la base législative vaudoise (BLV). Une fois qu'ils y ont ajouté leur logo, cette formule est ensuite transmise à la DL pour signature et datation du document, ce qui entraîne l'agrément de la formule. La DL tient à jour une liste des formules officielles agréées, qu'elle publie périodiquement dans la Feuille des avis officiels (FAO) ainsi que sur le site web dédié au logement (www.vd.ch/logement).

Lorsqu'une modification impacte le contenu de la formule officielle, la DL informe les détenteurs de formules officielles agréées que celles-ci doivent être adaptées. Le détenteur adapte alors la formule officielle et la soumet à la DL pour nouvel agrément.

⁵ Office fédéral du logement, « Inventaire formule obligatoire pour le loyer initial, selon art. 270, alinéa 2, CO », état au 31 décembre 2018.

⁶ A noter que le nombre de formules officielles agréées indiquées dans le tableau prend en compte les formules officielles pour « la notification de hausse de loyer et/ou de nouvelles prétentions », « la notification de loyer lors de la conclusion d'un nouveau bail » et « la notification de résiliation de bail ».

IV. NOTION DE PENURIE DE LOGEMENT DANS LE CANTON DE VAUD

4.1 Deux dispositifs légaux se référant à la notion de pénurie de logements

Selon l'art. 270 CO, le locataire peut contester son loyer initial notamment s'il a été contraint de conclure le bail en raison de la situation sur le marché local du logement. Dans la doctrine, ce passage est interprété comme le manque de logements sur le marché local, pouvant être prouvé sur la base de statistiques (taux de vacance) ou d'une autre manière.⁷ Les cantons peuvent définir librement la notion de pénurie de logements pour autant qu'ils demeurent dans le cadre défini par le droit fédéral à l'art. 270 al. 2 CO.⁸

Dans le Canton de Vaud, deux lois contiennent une définition de la pénurie de logements :

a) La loi sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire (LFOCL)

L'art. 4 LFOCL fixe le taux de pénurie à l'échelle du canton : « *Il y a pénurie au sens de la présente loi lorsque le taux de logements vacants offerts en location, établi pour l'ensemble du canton, est inférieur à 1.5 % du parc locatif* ».

La mesure de la pénurie de logement se fait au moyen du taux de vacance sur le marché locatif, à savoir le ratio entre l'effectif des logements offerts à la location et l'estimation du parc locatif.

b) La loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL)

Dans le cadre du dispositif LPPPL (volet sur la préservation du parc locatif), le taux de pénurie se calcule à l'échelle du district. En effet, l'art. 2 LPPPL prévoit que « *Il y a pénurie au sens de la loi lorsque le taux global de logements vacants, à l'échelle du district, est durablement inférieur à 1.5 % ; ce taux est déterminé en prenant la moyenne, sur les trois dernières années, du taux de logements vacants établi annuellement par le département en charge de la statistique.* »

La mesure de la pénurie de logement se fait au moyen du taux de vacance global, à savoir le ratio entre le nombre de logements vacants et le nombre total de logements de l'année précédente.

4.2 Situation de pénurie de logements dans le Canton de Vaud

Selon les statistiques (cf. tableau ci-dessous) force est de constater que l'intensité et la durée de la pénurie ne frappe pas uniformément l'ensemble du territoire. C'est d'ailleurs pour cela que le dispositif de préservation du parc locatif de la LPPPL ne s'applique pas dans les districts où le taux de pénurie n'est pas durablement inférieur à 1.5 %, ce taux étant déterminé en prenant la moyenne, sur les trois dernières années, du taux de logements vacants établi annuellement par Statistique Vaud. Cette méthode de calcul a pour but d'éviter des processus décisionnels et administratifs dénués de sens, puisqu'en telle circonstance, la détente naturelle du marché rééquilibre l'offre et la demande.

⁷ Urs Hausmann, « Wohnungsnot und Leerwohnungsziffer : eine bedenkenswerte mietrechtliche Liaison », juin 2018.

⁸ Bohnet, Carron, Montini, « Droit du bail à loyer et à ferme », commentaire pratique de l'art. 270 al.2 CO, Université de Neuchâtel, Faculté de droit, Bâle, 2017, p.1072.

Taille des logements vacants par district au 1er juin 2019

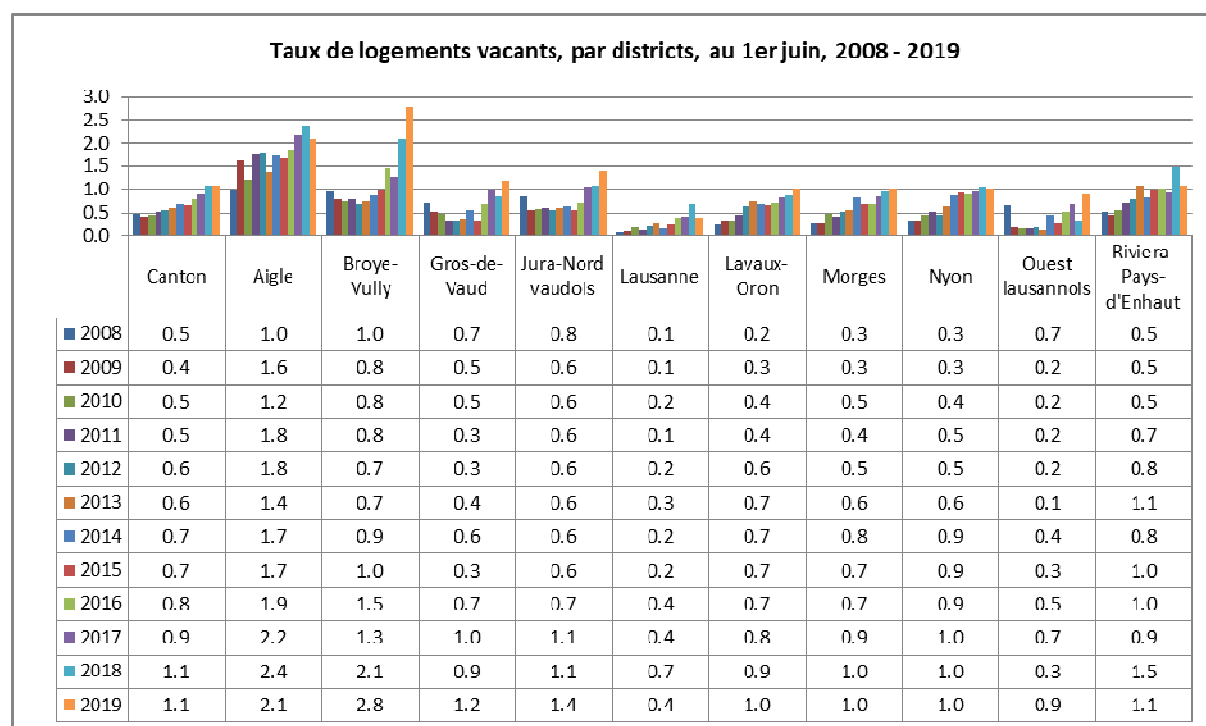
Source: StatVD/OFS (statistique annuelle des logements vacants)

	LOGEMENTS VACANTS							à louer à vendre		2019	
	Total	1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces	6 pièces et +			Taux de vacance	Taux de vacance en 2018
VAUD	4512	441	851	1317	1047	476	380	3532	980	1.1	1.1
Aigle	651	56	168	162	130	75	60	386	265	2.1	2.4
Broye-Vully	589	20	125	219	163	44	18	482	107	2.8	2.1
Gros-de-Vaud	223	14	32	59	62	27	29	177	46	1.2	0.9
Jura-Nord vaudois	653	70	129	228	144	50	32	548	105	1.4	1.1
<i>dont La Vallée</i>	65	3	13	19	19	7	4	47	18	1.5	1.5
Lausanne	392	100	84	114	43	27	24	370	22	0.4	0.7
Lavaux-Oron	291	29	41	76	84	36	25	259	32	1.0	0.9
Morges	386	28	63	105	99	46	45	287	99	1.0	1.0
Nyon	487	30	48	96	123	92	98	347	140	1.0	1.0
Ouest lausannois	336	48	64	123	87	11	3	328	8	0.9	0.3
Riviera-Pays-d'Enhaut	504	46	97	135	112	68	46	348	156	1.1	1.5
<i>dont Pays-d'Enhaut</i>	48	1	10	7	16	9	5	9	39	1.1	1.3

En rouge : données provisoires

Source : OFS / StatVD, Statistique annuelle des logements vacants. Données publiées le 10 juillet 2019.

Si la mesure du taux de logements vacants à l'échelle cantonale révèle une situation plus détendue que par le passé, il demeure des régions où l'offre de logements vacants à louer est encore insuffisante. C'est en particulier le cas du district de Lausanne et de l'Ouest lausannois.



Source : OFS / StatVD, Statistique annuelle des logements vacants. Graphique réalisé par la DL.

La disposition plaçant l'obligation d'utiliser une formule officielle en cas de pénurie de logement à l'échelle cantonale, tel que prévu actuellement dans la LFOCL, contient le risque de voir disparaître l'obligation d'utiliser la formule dans des districts et villes souffrant d'une pénurie de logements. En effet, si en sus des districts d'ores et déjà désignés comme n'étant plus à pénurie, d'autres districts devaient sortir prochainement de la situation de pénurie (p.ex. le district du Jura-Nord-vaudois, du Gros-de-Vaud ou de la Riviera-Pays d'Enhaut) - ce qui en soit est souhaitable - cela pourrait conduire à ce que l'ensemble du canton sorte de la pénurie.

Par conséquent, la formule officielle ne serait plus obligatoire alors même que la situation de pénurie du logement subsisterait fortement sur l'Arc lémanique. A l'inverse, actuellement, l'usage de la formule reste obligatoire dans certains districts qui ne connaissent plus de situation de pénurie.

Afin d'éviter ces effets, le Conseil d'Etat propose d'harmoniser le dispositif de la LFOCL avec celui de la LPPPL. Le lissage du taux de pénurie sur trois ans, prévu par la LPPPL, permettrait de garantir une meilleure prévisibilité. L'obligation d'utiliser la formule officielle resterait ainsi uniquement valable dans les districts à pénurie au sens de l'art. 2 LPPPL. La liste des districts à pénurie serait mise à jour tous les ans par le Conseil d'Etat et publiée par voie d'arrêté.

Outre une harmonisation entre la LPPPL et la LFOCL, le présent EMPL ne contient aucune autre modification de la pratique en matière d'utilisation de la formule officielle ou de son contenu.

V. COMMENTAIRE

Projet modifiant la loi du 7 mars 1993 sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire (LFOCL ; BLV 221.315)

Article 4 LFOCL

Afin d'harmoniser durablement la cohérence entre la LPPPL et la LFOCL, le Conseil d'Etat propose de modifier l'art. 4 LFOCL et de définir la notion de pénurie au sens de cette loi en y insérant un renvoi vers l'art. 2 LPPPL :

Art. 2 LPPPL Définition de la pénurie - Champ d'application territorial

¹ *Il y a pénurie au sens de la loi lorsque le taux global de logements vacants, à l'échelle du district, est durablement inférieur à 1,50 % ; ce taux est déterminé en prenant la moyenne, sur les trois dernières années, du taux de logements vacants établi annuellement par le département en charge de la statistique.*

² *Les dispositions du présent Titre s'appliquent uniquement dans les districts où sévit la pénurie de logements au sens de l'alinéa 1. Le Conseil d'Etat en arrête la liste et la publie annuellement dans la Feuille des avis officiels.*

³ *Sur proposition dûment motivée de la municipalité, une commune dans laquelle la situation du marché du logement est significativement différente, du point de vue quantitatif et qualitatif, de celle prévalant à l'échelle du district ou très particulière en regard de la situation cantonale, peut demander au Conseil d'Etat soit à être retirée de la liste prévue à l'alinéa 2, soit à y figurer.*

⁴ *Lorsque la pénurie est prononcée, soit lorsque le taux de logements vacants défini à l'alinéa 1 est inférieur à 1 %, les articles 14 et 21 de la présente loi prévoient des modalités particulières d'application.*

L'utilisation de la formule officielle sera ainsi obligatoire dans les districts correspondant à la notion de pénurie telle que définie à l'art. 2 LPPPL. A l'inverse, l'utilisation de la formule officielle tombera dans les districts sortis de la pénurie. Le renvoi dans la LFOCL vers la notion de pénurie définie à l'art. 2 LPPPL implique en effet une obligation d'utiliser la formule officielle non plus pour l'ensemble du canton, mais seulement dans les districts où sévit la pénurie de logements. Ces districts figurent dans la liste publiée annuellement par le Conseil d'Etat par voie d'arrêté, conformément à l'art. 2, al. 2 LPPPL. Une commune particulièrement touchée par la pénurie de logements alors même que le district dont elle fait partie n'est plus considéré comme étant à pénurie peut, sur proposition dûment motivée de la municipalité, être ajoutée à la liste des entités à pénurie. A l'inverse, un retrait de cette liste reste également envisageable.

VI. CONSEQUENCES

1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y compris eurocompatibilité)

Le présent projet consiste en une modification de l'art. 4 de la loi du 7 mars 1993 sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire (LFOCL ; BLV 221.315).

2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

4 Personnel

Néant.

5 Communes

Néant.

6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Conforme à une action en cours de la mesure 3.11 (« Mener des réformes institutionnelles assurant le bon fonctionnement des autorités et de la démocratie ») du programme de législature 2017-2022: « Poursuivre la démarche de simplification administrative ».

8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

10 Incidences informatiques

Néant.

11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

12 Simplifications administratives

Harmonisation de la notion de pénurie de logements figurant dans la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL) et la loi sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire (LFOCL).

13 Protection des données

Néant.

14 Autres

Néant.

VIII. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'adopter le projet de loi modifiant celle du 7 mars 1993 sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire (LFOCL ; BLV 221.315)

**PROJET DE LOI
modifiant celle du 7 mars 1993 sur
l'utilisation d'une formule officielle au
changement de locataire
du 26 février 2020**

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ La loi du 7 mars 1993 sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire est modifiée comme il suit :

Art. 4

¹ Il y a pénurie au sens de la présente loi lorsque le taux de logements vacants offerts en location, établi pour l'ensemble du canton, est inférieur à 1,5 % du parc locatif.

Art. 4

¹ La pénurie au sens de la présente loi est définie conformément à l'art. 2 de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL).

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'art. 84, al. 1, let. a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.