



Version du 17 septembre 2020

---

**Rapport sur les résultats de la consultation concernant la loi  
fédérale sur les loyers et fermages pendant les fermetures  
d'établissements et les restrictions visant à lutter contre le  
coronavirus (COVID-19) (loi COVID-19 sur les loyers commerciaux)**

---

## Table des matières

1.	Contexte .....	3
2.	Procédure de consultation .....	3
3.	Synthèse des résultats .....	4
4.	Remarques générales concernant le projet de loi .....	5
4.1.	Remarque liminaire .....	5
4.2.	Urgence de la législation .....	7
4.3.	Base constitutionnelle et ingérence dans les droits fondamentaux .....	7
4.4.	Inégalités de traitement .....	8
4.5.	Sécurité juridique .....	9
5.	Commentaire article par article.....	9
5.1.	Objet (art. 1).....	9
5.1.1.	Termes ambigus (art. 1, al. 1, let. a).....	9
5.1.2.	Fermeture vs restriction (art. 1, al. 1, let. a) .....	10
5.1.3.	Établissements de santé (art. 1, al. 1, let. b) (cf. art. 6).....	10
5.2.	Champ d'application (art. 2) .....	10
5.2.1.	Plafond de 20 000 francs .....	10
5.2.2.	Objet loué vs bail à loyer .....	11
5.2.3.	Énumération des établissements et fermeture partielle (art. 2, let. a à f) .....	11
5.3.	Exceptions (art. 3) .....	12
5.3.1.	Clause d'exemption (art. 3, al. 2) .....	12
5.3.2.	Accord exprès sur le montant du loyer ou du fermage (art. 3, al. 1, let. a) .....	12
5.3.3.	Décision judiciaire entrée en force (art. 3, al. 1, let. b) .....	13
5.3.4.	Coordination avec d'autres systèmes de soutien .....	13
5.3.5.	Autres exceptions .....	14
5.4.	Loyer ou fermage déterminant (art. 4).....	14
5.5.	Loyer ou fermage dû (art. 5).....	15
5.6.	Établissements de santé (art. 6) .....	15
5.7.	Indemnité en cas de détresse économique (art. 7) .....	16
5.8.	Disposition pénale (art. 9).....	17
5.9.	Référendum et entrée en vigueur (art. 11) .....	17
5.9.1.	Référendum.....	17
5.9.2.	Validité de la loi et nouvelles vagues de coronavirus .....	17
	Anhang / Annexe / Allegato.....	19

## 1. Contexte

Pendant la session d'été, le Conseil national et le Conseil des États ont adopté deux motions<sup>1</sup> de teneur identique pour que les exploitants de restaurants et autres établissements ne doivent à leur bailleur que 40 % du loyer pour la période pendant laquelle ils ont dû garder porte close en raison des mesures prises par le Conseil fédéral en vue de lutter contre le coronavirus.

Le Conseil fédéral a donc été chargé de présenter au Parlement un projet de loi qui garantirait la mise en œuvre des mesures requises par les motions. Dans un premier temps, le Conseil fédéral a invité les cantons, les partis politiques et les organisations intéressées à participer à la procédure de consultation d'un avant-projet, ouverte le 1<sup>er</sup> juillet 2020. Il prévoit d'approuver un message à l'intention du Parlement à la mi-septembre et de demander une procédure spéciale au Parlement afin que le projet de loi puisse être débattu par les deux conseils à la même session.

Le projet de loi fédérale sur les loyers et fermages pendant les fermetures d'établissements et les restrictions visant à lutter contre le coronavirus (COVID-19) (loi COVID-19 sur les loyers commerciaux) revêt la forme d'une loi fédérale urgente de durée limitée.

## 2. Procédure de consultation

Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation concernant la loi COVID-19 sur les loyers commerciaux le 1<sup>er</sup> juillet 2020. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faîtières suisses de l'économie et d'autres organisations intéressées, notamment les associations des locataires et des propriétaires, ont été invités à se prononcer sur le projet, lequel a par ailleurs été publié sur le site de la Confédération ([www.admin.ch](http://www.admin.ch)) et sur le site de l'OFL ([www.ofl.admin.ch](http://www.ofl.admin.ch)).

La consultation a pris fin le 4 août 2020 et a donné lieu à 178 réponses. Hormis le canton du Jura, tous les cantons ont pris position.

7 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale ont également donné leur avis : il s'agit du Parti démocrate-chrétien (PDC), du Parti évangélique (PEV), du PLR, des Libéraux-Radicaux (PLR), du Parti écologiste suisse (Les Verts), du Parti vert'libéral (PVL), de l'Union démocratique du centre (UDC) et du Parti socialiste (PS Suisse). Par ailleurs, les Jeunes UDC Soleure se sont également prononcés.

L'Union des villes suisses (UVS) a été la seule des associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne œuvrant au niveau national à répondre.

4 associations faîtières de l'économie œuvrant à l'échelon national, à savoir Economiesuisse, l'Union syndicale suisse (USS), l'Union suisse des arts et métiers (USAM) et Travail.Suisse, ont également donné leur avis.

Au total, 14 des autres organisations intéressées invitées se sont exprimées sur le fond : Associazione Svizzera Inquilini, section Suisse italienne (ASI-SSI), Camera Ticinese dell'Economia Fondiaria (CATEF), HabitatDurable, Chambre genevoise immobilière (CGI), Fédération romande immobilière (FRI), Gastrosuisse, Association suisse des propriétaires fonciers (HEV Suisse), Association suisse des locataires (MV), Association suisse de l'économie immobilière (SVIT), Swiss Retail Federation, Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI), Verband der Geschäftsmieter, Association immobilier Suisse (AIS), Coopératives d'habitation Suisse – fédération des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. L'Association romande des

---

<sup>1</sup> Motions 20.3451 de la CER-N et 20.3460 de la CER-E : « Loyers commerciaux des restaurants et autres établissements concernés par la fermeture. Pour que les locataires ne doivent que 40 pour cent de leur loyer »

maîtres d'ouvrage d'utilité publique (ARMOUP) a quant à elle expressément renoncé à prendre position sur le fond.

En outre, plus d'une centaine d'organisations, d'entreprises et de particuliers qui n'avaient pas été invités à participer à la consultation ont néanmoins exprimé leur avis.

### 3. Synthèse des résultats

Sur les 178 réponses reçues dans le cadre de la procédure de consultation, 174 contenaient un avis sur la teneur du projet.

Au total, les réponses comptaient 65 avis favorables, 100 défavorables et 9 avis partagés. Les avis favorables venaient de 8 cantons (AI, BS, FR, GL, GR, NE, SO, VD), 4 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale (PDC, PEV, Les Verts et PS Suisse), 1 association faîtière des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvre au niveau national, 2 associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national, 7 autres organisations intéressées et 41 autres participants (qui n'avaient pas été invités à la consultation).

Le projet a été rejeté par 11 cantons (AR, BL, GE, LU, NW, OW, SZ, TG, UR, ZG, ZH), 3 partis politiques (PLR et UDC ainsi que Jeunes UDC Soleure), 2 associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national, 7 autres organisations intéressées et 78 autres participants (qui n'avaient pas été invités à la consultation).

6 cantons (AG, BE, SG, SH, TI, VS) et 1 parti politique (PVL) n'ont pas clairement pris position, pointant à la fois des avantages et des inconvénients du projet. Le PVL préconiserait une approche différente, reposant davantage sur les incitations.

Les partisans soulignent que la réglementation proposée apporte clarté et sécurité juridique en particulier aux parties qui ne sont pas parvenues à un accord. Ils estiment que comme solution d'urgence temporaire, l'atteinte aux droits fondamentaux est proportionnée. Plusieurs associations professionnelles dont les membres n'ont pas eu à fermer en raison des mesures de lutte contre le coronavirus, mais qui ont dû réduire considérablement leurs activités, demandent l'extension du champ d'application du projet à leurs branches (notamment aux établissements d'hébergement, aux traiteurs, aux établissements actifs dans le secteur de l'événementiel et aux agences de voyage).

Les détracteurs du projet avancent que l'ingérence massive de l'État dans les rapports contractuels privés est démesurée par rapport à l'utilité qui en découle pour l'économie suisse. Ils jugent que le projet de loi porte atteinte aux droits des propriétaires et à la liberté économique, en plus d'être discriminatoire, car il ne fait pas de différence entre les différents types de locataires ni entre les différents types de bailleurs. Ils dénoncent en outre l'absence de base constitutionnelle pour le projet de loi. En effet, il n'y a selon eux aucun intérêt public et le projet de loi ne serait pas à même d'influer de manière positive sur la conjoncture. De plus, une loi fédérale avec une clé de répartition générale de 40/60 % n'est d'après eux pas en mesure de prendre dûment en considération la diversité des situations des bailleurs et des locataires. Certains locataires profiteraient de la loi alors même qu'ils ne seraient pas en situation de détresse financière. Les antagonistes du projet ont renvoyé aux arrangements à l'amiable trouvés entre les bailleurs et les locataires et aux systèmes de soutien cantonaux (en particulier en Suisse romande) qui prévoient en partie des solutions encore plus généreuses. Certains ont rejeté l'application du projet aux établissements de santé parce que ces derniers ont seulement été limités dans leurs activités.

Tant certains avis favorables que certains avis défavorables soulèvent la nécessité de clarifier les exceptions au champ d'application de la loi, sachant que certains vont plus loin que d'autres. Certains avis demandent que les exceptions soient étendues à toutes les formes d'accords, y compris à ceux qui se rapportent à des paiements échelonnés, par exemple. D'autres demandent que seuls les accords plus favorables aux locataires que la loi soient

exclus du champ d'application de cette dernière. Plusieurs prises de position demandent que la loi établisse le loyer brut (frais accessoires compris) comme loyer ou fermage déterminant plutôt que le loyer net. Certaines voix préconisent de supprimer l'indemnisation des bailleurs qui se retrouvent en détresse économique. Elles craignent notamment que la charge administrative liée à la gestion du fonds pour les cas de rigueur soit sans commune mesure avec l'utilité dégagée pour les bailleurs. Le début du délai pour le dépôt des demandes d'indemnisation, prévu dès l'entrée en vigueur de la loi dans le projet, suscite également de grandes incertitudes. La loi devant entrer en vigueur rétroactivement à partir du 17 mars 2020, le délai de 6 mois aura probablement expiré si la loi entre en vigueur fin 2020. Idem pour le délai de 60 jours de l'art. 3, al. 2, (clause d'exemption). La question de l'applicabilité de la loi dans l'éventualité où d'autres confinements seraient ordonnés d'ici au 31 décembre 2022 a également été soulevée. Certains participants préconisent de limiter la validité de la loi au 31 décembre 2020.

Conformément à l'art. 9 de loi sur la consultation<sup>2</sup>, le dossier soumis à consultation, les avis exprimés (après expiration du délai de consultation) et le rapport rendant compte des résultats de la consultation (après que le Conseil fédéral en a pris connaissance) sont accessibles au public. Les avis complets peuvent être consultés sur le site de l'administration fédérale : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation et d'audition terminées > 2020 > Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche<sup>3</sup>.

## 4. Remarques générales concernant le projet de loi

### 4.1. Remarque liminaire

Les avis émis dans le cadre de la procédure de consultation peuvent être classés par groupes faisant valoir des demandes et avançant des arguments identiques ou similaires. On peut répartir les groupes de la manière exposée ci-dessous.

Les partisans du projet rassemblent les groupes suivants :

- cantons : AI, BS, FR, GL, GR, NE, SO et VD ;
- partis politiques : PDC, PEV, Les Verts et PS Suisse ;
- associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national : UVS ;
- associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national : USS et Travail.Suisse
- autres organisations intéressées :
  - o association de locataires et certains locataires de locaux commerciaux : ce groupe compte notamment l'Association suisse des locataires et ses sections locales (ASI-SSI, ASLOCA Fribourg, Genève, Neuchâtel, Valais, MV Bern et MV Ostschweiz), divers locataires qui n'ont pas trouvé d'arrangement avec leur bailleur et la société coopérative Coop ;
  - o côté bailleurs / propriétaires : HabitatDurable, Coopératives d'habitation Suisse ;
  - o associations de la branche de l'hôtellerie-restauration : ce groupe compte entre autres Gastrosuisse (et les sections régionales GastroBaselland, GastroBern,

<sup>2</sup> Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo ; RS 172.061)

<sup>3</sup> [www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2020.html#DEFR](http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2020.html#DEFR)

GastroFribourg, Gastro Graubünden, GastroTicino), CafetierSuisse, Hotel & Gastro Union ;

- représentants des branches de la musique, de la culture et de l'événementiel : ce groupe inclut entre autres PETZI (association faïtière des clubs suisses de musique et des festivals), la Commission suisse des bars et des clubs (et sa section zurichoise), Swiss Music Promoters Association (SMPA) et d'autres entreprises de ces branches ;
- représentants du commerce : ce groupe rassemble entre autres l'Association de commerce.swiss, la Fédération du commerce genevois (FCG), la Chambre de commerce et d'industrie du canton de Fribourg (CCIF), Swiss Retail Federation, l'Association suisse des arts et métiers et Verband der Geschäftsmieter ;
- associations des établissements de santé et similaires : ce groupe compte entre autres la Société suisse des médecins-dentistes (SSO), la Fédération suisse des psychologues (FSP), la Fédération suisse des centres fitness et de santé (SFGV), Systèmes auditifs Suisse et la Fédération suisse des opticiens (FSO) ;
- autres : coiffureSUISSE, Association suisse des entreprises d'entretien des textiles (ASET), Fédération suisse du voyage (FSV), etc.

Les détracteurs du projet comptent les groupes suivants :

- cantons : AR, BL, GE, LU, NW, OW, SZ, TG, UR, ZG et ZH ;
- partis politiques : PLR, UDC, Jeunes UDC Soleure ;
- associations faïtières de l'économie œuvrant au niveau national : economiesuisse et USAM ;
- autres organisations intéressées :
  - associations de l'immobilier et de bailleurs : ce groupe inclut entre autres HEV Suisse, et plus particulièrement HEV Zurich (ville et canton), SVIT, FRI, AIS, CGI, USPI, CATEF, un grand nombre de fondations de placement et autres organisations du secteur de l'immobilier ;
  - associations d'employeurs, organisations et entreprises du secteur financier : ce groupe comprend en particulier le Centre patronal, la Fédération des entreprises romandes (FER), l'Association suisse d'assurance (ASA), l'Association des institutions de prévoyance (ASIP) et de nombreuses entreprises de la branche des services financiers ;
  - autres : Chambre de commerce des deux Bâle.

Le dernier groupe de participants se compose de ceux qui n'ont pas de position tranchée ou dont l'avis est neutre :

- cantons : AG, BE, SG, SH, TI et VS ;
- partis politiques : PVL
- autre organisation : Caisse fédérale de pensions (PUBLICA).

Les lignes suivantes présenteront tout d'abord les remarques générales concernant le projet (cf. ch. 4.2 ss.), puis les commentaires des articles du projet de loi (cf. ch. 5).

## 4.2. Urgence de la législation

Plusieurs partisans de la loi (notamment la branche de l'hôtellerie-restauration, PS Suisse, UVS, les représentants des branches de la musique, de la culture et de l'événementiel) attirent l'attention sur l'urgence de l'entrée en vigueur de la loi. Selon eux, ce serait la seule manière d'éviter les faillites.

## 4.3. Base constitutionnelle et ingérence dans les droits fondamentaux

Le PS Suisse, notamment, soutient expressément le fait que la nouvelle législation se fonde sur l'art. 100 de la Constitution (Cst.)<sup>4</sup> (politique conjoncturelle), car il s'agit selon lui effectivement d'une mesure de politique conjoncturelle à effet préventif. Il fait en outre remarquer que presque toutes les mesures de protection prises pour des raisons épidémiologiques constituent une ingérence directe dans la liberté économique et contractuelle.

Inversement, 3 partis politiques (PLR, UDC et Jeunes UDC Soleure) et 3 associations de l'immobilier (HEV Suisse, SVIT et AIS) estiment que l'art. 100 Cst., sur la politique conjoncturelle, ne constitue pas une base valable, ni même acceptable, pour le projet de loi.

Selon AIS, des représentants des secteurs de l'immobilier et des services financiers et économiques, l'art. 109 Cst. confère uniquement à la Confédération la compétence de légiférer afin de lutter contre les abus en matière de bail à loyer et celle de légiférer sur la force obligatoire générale des contrats-cadre de bail. Selon eux, ces compétences ne couvrent clairement pas l'objet du projet de loi COVID-19 sur les loyers commerciaux. Le droit du bail relève du droit civil. Vouloir fonder le projet de loi sur l'art. 100 Cst. constitue selon eux une tentative inadéquate et manifestement fautive, puisque selon cette disposition constitutionnelle sur la politique conjoncturelle, les principes de la liberté économique, de la neutralité sur le plan de la concurrence et de l'égalité de traitement entre les concurrents, entre autres, devraient être respectés.

HEV Suisse arrive à une conclusion similaire. Le projet de loi ne permet pas, selon elle, de respecter le sens de l'art. 100, al. 1, Cst. et d'influer de manière positive sur l'évolution de l'économie dans son ensemble. Elle déplore en outre que la réglementation intervienne rétroactivement dans les rapports de droit privé. Elle est d'avis que la réglementation proposée enfreint des droits constitutionnels majeurs, notamment la liberté économique (art. 27 et 95 Cst.) ainsi que la garantie de la propriété (art. 26 Cst.).

SVIT souligne également les droits fondamentaux inscrits dans la Constitution que sont la liberté économique (art. 27 Cst.), la liberté de conclure des contrats et la garantie de la propriété (art. 26 Cst.). Les mesures entravant la libre concurrence seraient donc contraires à la Constitution, puisque certaines branches et groupes économiques (locataires) seraient favorisés, ce qui constitue une infraction à l'égalité de traitement. Selon SVIT, il faudrait encore clarifier si la législation, notamment l'art. 94 Cst., est une base qui permet de motiver et de justifier cette ingérence. L'association se montre sceptique quant à l'existence d'un intérêt public suffisant. Selon elle, la vague de faillites et le chômage qui s'établissent à un niveau élevé ne tiennent pas uniquement à l'interdiction d'exploitation et à l'interdiction d'ouvrir au public. La proportionnalité de l'ingérence n'est selon elle pas non plus établie. De plus, l'intervention du Parlement entraverait les négociations de droit privé visant à convenir de baisses de loyers consensuelles tout en accroissant l'insécurité juridique.

Les avis exprimés par les participants suivants mettent en question la constitutionnalité et/ou font remarquer qu'il s'agit d'une ingérence massive dans les droits fondamentaux : les cantons AR, BL, BS, GE, GR, NW, OW, SZ, TG, VS, ZG, les partis politiques PLR, UDC, Jeunes UDC

---

<sup>4</sup> RS 101

Soleure, les associations faïtières défavorables de l'économie œuvrant au niveau national : economiesuisse et USAM ainsi que les organisations intéressées suivantes : CATEF, Centre patronal, CGI, FER, FRI, Chambre de commerce des deux Bâle, ASIP, USPI ainsi qu'une majorité d'entreprises et de fondations du secteur de l'immobilier et des représentants de la branche des services financiers.

#### **4.4. Inégalités de traitement**

L'une des critiques récurrentes porte sur le fait que le projet de loi entraîne des inégalités et des distorsions de la concurrence.

##### *Entre locataires et entre bailleurs*

L'AIS, les représentants de la branche de l'immobilier et les représentants du secteur des services financiers critiquent le fait que les locataires bénéficient d'un allègement forfaitaire et ce, qu'ils soient effectivement affectés ou non, une mesure prise aux dépens des bailleurs. economiesuisse, CATEF et TG mettent aussi en exergue la nature forfaitisante de la loi. SH fait remarquer que le projet de loi fait intégralement assumer aux bailleurs l'aide apportée aux locataires. Selon l'UDC et les Jeunes UDC Soleure, la loi entraîne une inégalité de traitement injustifiée entre les locataires et entre les bailleurs.

##### *Entre locataires commerciaux et locataires particuliers*

Certains participants (MV et ses sections régionales, PS Suisse) ont pointé une inégalité de traitement entre les locataires commerciaux et les locataires particuliers (de logements). Ils font valoir que l'assistance serait également justifiée pour les locataires particuliers qui ont subi des baisses de revenus ou se sont retrouvés au chômage en raison du COVID-19.

##### *Entre entreprises locataires et entreprises propriétaires du site où se trouve leur exploitation*

Certains participants (BL, TG et ZH, CGI, FRI) ont attiré l'attention sur l'inégalité de traitement entre les entreprises louant leurs locaux et celles qui en sont propriétaires. Les entreprises qui exploitent leur société dans leurs propres locaux doivent continuer de payer les intérêts hypothécaires et les amortissements ainsi que les autres frais et ne bénéficient d'aucun allègement, contrairement aux entreprises louant leurs locaux.

##### *Entre entreprises ayant dû fermer, partiellement ou intégralement, ou les établissements de santé, et d'autres entreprises ayant aussi subi des restrictions considérables de leurs activités*

Plusieurs participants à la consultation (GE, Swiss Retail Federation, associations de la branche de l'hôtellerie-restauration, Fédération du commerce genevois) jugent qu'il n'est pas judicieux que la loi profite également aux entreprises qui ont « seulement » subi une restriction de leurs activités. Ils sont en outre d'avis qu'il est difficilement compréhensible que seuls les établissements de santé selon l'art. 1, al. 1, let. b, bénéficient d'un traitement préférentiel et que d'autres entreprises ne puissent pas bénéficier d'une remise sur leur loyer si elles ont « seulement » dû limiter leurs activités. Il faudrait, à leur sens, inclure toute limitation notable de l'activité résultant directement ou indirectement de mesures ordonnées par les autorités. Les entreprises touchées indirectement, en particulier, par exemple en raison de l'augmentation du télétravail, des restrictions de déplacement et de la recommandation de rester chez soi, n'ont pas dû fermer leur exploitation, mais ont dû considérablement restreindre leurs activités. Pourtant, celles-ci se retrouvent exclues du champ d'application de la loi. Il s'agit notamment des hôtels, de la restauration à emporter, des traiteurs, de l'événementiel ou des agences de voyage.

Il est donc demandé que la loi ne bénéficie pas uniquement aux entreprises ayant dû fermer intégralement, mais qu'elle couvre également toutes les entreprises ayant dû restreindre considérablement leurs activités (baisse du chiffre d'affaires supérieure ou égale à 60 %).

## 4.5. Sécurité juridique

Certains des partisans soulignent que le projet apporte clarté et sécurité juridique aux locataires qui ne sont pas parvenus à trouver un accord avec leurs bailleurs. Selon le PS Suisse, la réglementation proposée permet de limiter l'insécurité juridique à un moment où les entreprises concernées se redressent ou se développent, et donc de prévenir une avalanche de procès coûteux.

A contrario, les détracteurs avancent que le projet de loi entraîne davantage d'insécurité juridique. Il existe selon eux de grandes difficultés de délimitation et des questions ouvertes concernant l'application de la loi, ce qui devrait encore retarder l'abaissement consensuel (bilatéral) des loyers. Ils estiment que la loi freinerait ce type d'arrangements, ce qui entraînerait davantage d'insécurité juridique. Le PDC souligne en outre que, du fait que la loi doit s'appliquer rétroactivement, les bailleurs seraient tout à coup sommés de rembourser l'excédent perçu ; ils pourraient être poursuivis et devraient, dans le pire des cas, payer des intérêts moratoires. Cet aspect appelle des précisions en particulier en raison de la rétroactivité.

Globalement, les détracteurs du projet de loi critiquent l'effet rétroactif accompagnant ce qu'ils perçoivent comme étant une claire ingérence dans des relations contractuelles privées. Cela entraînerait une grande insécurité juridique et augmenterait selon eux le risque de procédures judiciaires. En outre, ils estiment que l'entrée en vigueur rétroactive de la loi au 17 mars 2020 ne fait rien pour encourager la recherche d'un arrangement rapide entre bailleurs et locataires. La FRI, par exemple, doute que les conditions pour une application rétroactive de la loi soient réunies. Elle souligne en outre, au regard de l'art. 165 Cst., que le Conseil fédéral devrait examiner si une loi fédérale déclarée urgente peut, sur la seule base de la clause de rétroactivité, produire des effets pendant plus d'une année, même si un référendum a été demandé contre cette loi (cf. ch. 5.9).

Enfin, plusieurs participants, dont *economiesuisse*, soulignent que la loi arriverait trop tard pour déployer les effets désirés.

## 5. Commentaire article par article

La section ci-après présente les avis reçus concernant chaque disposition du projet de loi.

### 5.1. Objet (art. 1)

#### 5.1.1. Termes ambigus (art. 1, al. 1, let. a)

Plusieurs participants à la consultation (Centre patronal, FRI, USPI) sont d'avis que la définition du terme « installations » n'est pas suffisamment claire et engendre par conséquent une insécurité juridique ; idem pour l'expression « mesures ordonnées par les autorités » (Centre patronal, FRI, HEV Suisse et USPI). Il faudrait, selon eux, préciser s'il s'agit uniquement des mesures arrêtées par le Conseil fédéral ou si des mesures prises par d'autres autorités sont également concernées. Le PDC partage cet avis.

La CGI estime qu'il conviendrait de préciser que la période de fermeture porte exclusivement sur la période de fermeture obligatoire de ces établissements. La SVIT demande elle aussi une limitation dans le temps. Selon la CATEF, la loi devrait préciser qu'elle s'applique uniquement à la période de confinement survenue au printemps 2020 (cf. ch. 5.9).

Le Centre patronal, la FRI et l'USPI demandent que la loi règle expressément la situation de sous-location. Le PDC souhaite lui aussi davantage de clarté concernant les rapports de sous-location.

### 5.1.2. Fermeture vs restriction (art. 1, al. 1, let. a)

Plusieurs participants à la consultation (Gastrosuisse et ses représentations régionales, HabitatDurable, PS Suisse, FSO, représentants de la branche de l'événementiel, Association de commerce.swiss et Association suisse des entreprises d'entretien des textiles) estiment que la loi devrait s'appliquer non seulement aux établissements ayant dû fermer pendant le confinement, mais encore aux établissements dont les activités ont été fortement restreintes. Ils proposent de compléter l'art. 1, al. 1, let. a, comme suit : « a. des installations et établissements publics qui ont dû fermer au public **ou restreindre fortement leurs activités** en raison des mesures ordonnées par les autorités pour lutter contre le coronavirus ; » (**nouveau**). Selon les associations des branches du commerce, de l'hôtellerie-restauration, de la culture et de l'événementiel, cet ajout devrait concerner les entreprises ayant enregistré une chute de plus de 60 % de leur chiffre d'affaires (cf. ch. 5.3.5).

Le PS Suisse partage cet avis. Il rappelle que, pendant toute la durée de la pandémie, le Conseil fédéral a appelé la population à rester à la maison dans la mesure du possible, ce qui a fortement affecté tous les établissements et pas seulement ceux qui ont été expressément contraints de fermer (ou de restreindre leurs activités). Il estime par conséquent que l'élargissement de la solution proposée à d'autres établissements indirectement touchés (en dehors du domaine de la santé) serait légitime et souhaitable.

### 5.1.3. Établissements de santé (art. 1, al. 1, let. b) (cf. art. 6)

Plusieurs participants à la consultation (HEV Suisse, p. ex.) critiquent l'inclusion générale de tous les établissements de santé et estiment qu'une différenciation voire la suppression seraient nécessaires. Ils sont d'avis que certains établissements de santé, comme les cabinets médicaux et dentaires et les cabinets spécialisés dans la chirurgie esthétique, ont pu compenser le recul temporaire de leur chiffre d'affaires par la suite.

## 5.2. Champ d'application (art. 2)

### 5.2.1. Plafond de 20 000 francs

Plusieurs participants à la consultation critiquent le plafond de 20 000 francs et estiment que celui-ci est arbitraire. AI demande que la limite soit abaissée à 15 000 francs. De l'avis de la SVIT, le plafond de 20 000 francs est trop élevé en raison des importants frais accessoires. Le plafonnement à 20 000 francs par mois ou à 240 000 francs par an (frais accessoires exclus) aurait pour conséquence que les réductions de loyer prévues par le Parlement pourraient être demandées non seulement par des PME, mais encore par de grandes chaînes d'entreprises jouissant d'une bonne santé financière et actives à l'échelle internationale, voire mondiale.

À l'inverse, des représentants de la branche de l'événementiel et de la culture sont d'avis que le plafond de 20 000 francs est trop bas pour le secteur de la culture. L'Association de commerce.swiss et la Swiss Retail Federation estiment que c'est également le cas pour les entreprises qui, de par leurs activités, sont obligées de louer de grandes surfaces (jardineries ou magasins de meubles, p. ex.) sans pour autant faire partie du segment de luxe. Le plafonnement à 20 000 francs serait également problématique pour les locataires généraux (société coopérative Coop) qui ne pourraient prétendre à des réductions de loyer, mais qui seraient contraints d'accorder des réductions à leurs sous-locataires. L'exploitant d'un restaurant demande la suppression de la limite maximale. Il est d'avis qu'en fixant une telle limite, les milieux politiques risquent d'encourager l'ouverture de procédures judiciaires malgré la loi COVID-19 sur les loyers commerciaux.

Enfin, des participants à la consultation demandent que la loi précise explicitement que le loyer net est déterminant non seulement pour la réduction du loyer, mais encore pour le champ

d'application de la loi (Gastrosuisse et autres associations de la branche de l'hôtellerie-restauration).

### 5.2.2. Objet loué vs bail à loyer

Le rapport explicatif précise que le plafond de 15 000 ou de 20 000 francs est fixé par objet loué et non par bail à loyer. Plusieurs associations immobilières (Association suisse des institutions de prévoyance, SVIT, AIS) et représentants des secteurs de l'immobilier et des services financiers proposent que ce plafond s'applique par bail à loyer. Selon eux, c'est le seul moyen d'empêcher que, pour un grand nombre d'objets loués dans un ou plusieurs immeubles, une réduction soit demandée pour chaque objet loué et que le plafond de 20 000 francs soit plusieurs fois dépassé. La CATEF relève que les entreprises dont le contrat de bail porte sur des loyers de plus de 20 000 francs sont de grandes entreprises, et que le plafonnement de 20 000 francs devrait par conséquent s'appliquer par contrat et non par objet loué.

D'autres participants, dont la société coopérative Coop, demandent que le fractionnement soit couvert par le champ d'application afin de pouvoir répartir le montant total du loyer entre les différents locaux commerciaux (cf. ci-après).

### 5.2.3. Énumération des établissements et fermeture partielle (art. 2, let. a à f)

Une insatisfaction générale règne en ce qui concerne la liste non exhaustive des installations et établissements publics. Étant donné que la liste ne cite que des exemples, les participants à la consultation estiment qu'elle ne permet pas de déterminer précisément les établissements qui peuvent prétendre à une réduction du loyer (liste positive) et ceux qui ne le peuvent pas (liste négative). Les Verts et le PS Suisse demandent que la liste soit élargie pour inclure toutes les surfaces commerciales ou affermées et qu'elle ne se limite pas aux locaux commerciaux.

L'incertitude règne en outre en ce qui concerne les établissements ayant dû procéder à une fermeture partielle, comme les magasins disposant de locaux de stockage et les boulangeries avec tea-room. Le message devrait être complété en conséquence (LU). Certains participants à la consultation (CATEF, CGI, USPI, p. ex.) souhaitent que la loi s'applique uniquement aux établissements frappés par une fermeture complète. Le PDC attire l'attention sur le fait que le projet ne précise pas si la loi s'applique également aux établissements qui, n'ayant pas pu mettre en place les mesures de protection nécessaires en raison de la petite taille de leurs locaux commerciaux, ont, en pratique, dû fermer leurs portes. VD précise à cet égard que son système d'incitation cantonal applicable aux loyers commerciaux inclut également la fermeture partielle, ce qui pourrait causer des difficultés en lien avec l'art. 3, al. 1, du projet de loi.

L'expression « établissements de santé » (let. f) a également fait l'objet d'un grand nombre de critiques. Plusieurs participants à la consultation (Les Verts, PS Suisse, MV, SFGV, FSO) estiment que la loi devrait être élargie pour inclure les physiothérapeutes, les ergothérapeutes, les opticiens ainsi que les centres de fitness et de santé. Ils demandent que la description prévue à la let. f soit plus générale.

De l'avis de certains participants, les installations visées par l'art. 2 ne ressortent pas toujours clairement. Systèmes auditifs Suisse demande que l'art. 2 soit complété pour inclure les magasins proposant des dispositifs médicaux (lunettes, appareils auditifs, p. ex.). VD fait remarquer que les établissements de formation sont absents de la liste positive de l'art. 2, alors même qu'ils ont dû fermer en vertu de l'art. 5 de l'ordonnance 2 COVID-19. Il estime que ces établissements devraient figurer sur la liste et demande que le rapport explicatif soit complété en conséquence. Il souligne l'importance de ce point étant donné que bon nombre d'établissements de formation privés ont dû fermer (petites écoles privées, auto-écoles, écoles de langues, écoles d'art, écoles de cirque, etc.).

Gastrosuisse demande en outre l'ajout des établissements d'hébergement, des traiteurs et des établissements actifs dans le secteur de l'événementiel. La Fédération suisse du voyage (FSV) souhaite quant à elle l'ajout des agences de voyage. Enfin, les représentants des milieux artistiques ont émis le même souhait pour les établissements de la branche de l'événementiel ainsi que les fournisseurs de prestations actifs dans les domaines de la culture et de l'événementiel.

HEV Suisse et ASA demandent une liste négative explicite qui contiendrait les installations et établissements ayant pu rester ouverts pendant le confinement (conformément à l'art. 6, al. 3, de l'ordonnance 2 COVID-19), comme les pharmacies, les drogueries, la poste, les ateliers, les points de vente (télécommunications, p. ex.), et qui, de ce fait, n'ont pas besoin d'une réduction de loyer.

### **5.3. Exceptions (art. 3)**

#### **5.3.1. Clause d'exemption (art. 3, al. 2)**

La clause d'exemption a fait l'objet de critiques. Plusieurs acteurs (SZ et TI, Les Verts, PS Suisse, MV, Verband der Geschäftsmieter, SFGV, p. ex.) demandent que l'accord des deux parties soit nécessaire pour que la loi ne s'applique pas. Ils estiment qu'une déclaration de renonciation unilatérale limiterait dans les faits le champ d'application du projet de loi aux loyers inférieurs à 15 000 francs et irait à l'encontre de la volonté du Parlement.

La fourchette de 15 000 à 20 000 francs est également critiquée. Selon l' AIS et des représentants des secteurs de l'immobilier et des services financiers, cette fourchette est arbitraire. Al est d'avis que les entreprises ayant un loyer supérieur à 15 000 francs ne sont plus des PME.

LU estime que, selon le rapport explicatif, la déclaration de renonciation au sens de l'art. 3, al. 2, exclurait toute demande d'indemnisation ultérieure (art. 7). Il préconise d'examiner la possibilité d'explicitier cette conséquence dans la loi.

Enfin, les Jeunes UDC Soleure demandent que la possibilité d'un règlement amiable entre les parties et la clause d'exemption soient prévues également pour les loyers inférieurs à 15 000 francs.

#### **5.3.2. Accord exprès sur le montant du loyer ou du fermage (art. 3, al. 1, let. a)**

Plusieurs organisations de bailleurs et représentants des secteurs de l'immobilier et des services financiers proposent que toute forme d'accord sur le montant du loyer ou du fermage puisse constituer une exception au champ d'application de la loi. Des accords, par exemple en matière de délai de paiement ou d'échelonnement des paiements, devraient être considérés comme des arrangements valables qui excluraient l'application de la loi. Les accords portant sur une période autre que la période de fermeture ordonnée devraient eux aussi constituer une exception.

Selon le rapport explicatif, le paiement sans réserve du loyer ou du fermage ne constitue pas un accord exprès qui exclut l'application de la loi. Les locataires concernés pourront par conséquent demander une réduction rétroactive du loyer. HEV Suisse demande que le paiement sans réserve du loyer durant la période concernée constitue un accord exprès qui exclut l'application de la loi et ne donne par conséquent pas droit à une réduction du loyer avec effet rétroactif. Selon elle, il faut partir du principe que les établissements ayant payé leur loyer sans réserve jouissent d'une situation financière saine.

Le Centre patronal, la CGI, la FRI et l'USPI proposent que tout accord soit reconnu comme une exception par la loi. Il serait ainsi possible d'éviter des inégalités entre les locataires qui ont déjà signé un accord (en leur faveur) et ceux qui ne peuvent profiter d'une réduction du loyer que sur la base de la loi.

À l'inverse, un grand nombre de participants (GE et NE, Les Verts, PVL, ASI-SSI, HabitatDurable, MV, SFGV, p. ex.) souhaitent que la définition du terme « accord » soit élargie dans le but de protéger les locataires. Les Verts demandent que le terme « accord » inclue tout type d'arrangement entre le locataire et le bailleur, mais que l'art. 3, al. 1, let. a, s'applique uniquement si l'accord crée une situation plus favorable aux locataires que la loi. MV demande que les arrangements basés sur une clé de répartition moins favorable aux locataires que celle prévue par le projet de loi ne soient pas pris en considération. Plusieurs participants à la consultation ont formulé la même demande (SFGV, Verband der Geschäftsmieter). GE relève que les parties à un contrat de bail sont parfois convenues d'un accord exprès dans l'urgence afin de surmonter les problèmes de liquidités, quand bien même l'accord n'était optimal ni pour l'une ni pour l'autre. Il estime que si ce type d'accord n'était pas exclu du champ d'application de la loi, les locataires ayant suivi la recommandation du Conseil fédéral de parvenir à un accord avec leurs bailleurs risqueraient d'être pénalisés. De plus, il attire l'attention sur le fait qu'il pourrait être difficile d'apporter la preuve que les parties à un contrat de bail ont conclu un accord exprès.

Dans le but d'éviter que les locataires ne soient contraints de conclure un accord (qui leur est défavorable), MV demande que le Conseil fédéral suspende les délais de congé pour les mois durant lesquels les mesures ordonnées ont eu des répercussions sur l'établissement concerné.

La Swiss Retail Federation et le SFGV souhaitent en outre que le délai pour s'acquitter du terme conformément à l'art. 257d du code des obligations<sup>5</sup> soit porté de 30 jours à 180 jours au minimum.

### **5.3.3. Décision judiciaire entrée en force (art. 3, al. 1, let. b)**

Selon l'AIS et des représentants des secteurs de l'immobilier et des services financiers, il importe de définir à quel moment une décision judiciaire doit être entrée en force pour qu'un bail à loyer ou à ferme soit exclu du champ d'application de la loi. Ils estiment que la disposition selon laquelle la loi s'applique rétroactivement aux procédures judiciaires en cours déclencherait ou favoriserait un grand nombre de procédures judiciaires au lieu de les éviter. Ils craignent en outre que l'application avec effet rétroactif soit propice aux attermolements au lieu d'inciter à agir et à parvenir à un accord.

### **5.3.4. Coordination avec d'autres systèmes de soutien**

En plus de l'arrivée tardive de la mesure, certains cantons et autres participants à la consultation critiquent le manque de coordination avec les systèmes d'incitation mis en place au niveau cantonal ou communal. BS regrette que le projet de loi ne reconnaisse pas les solutions cantonales.

FR dénonce une pénalisation des bailleurs ayant proposé une solution amiable sur une base volontaire dans le cadre d'un système d'incitation cantonal, étant donné que ces derniers ont déjà accordé une réduction de loyer au titre du système cantonal. Il souligne que la réglementation proposée obligerait ces bailleurs à consentir à une réduction supplémentaire de loyer avec effet rétroactif si celle-ci ne porte pas sur la même période (mars à avril 2020 en vertu de la présente loi et mai à juillet 2020 en vertu du système cantonal, p. ex.). Selon lui, la charge financière des bailleurs risquerait ainsi d'être disproportionnée. Il propose donc de coordonner l'aide (cantonale et fédérale) dans la loi. BL fait également remarquer que certains locataires pourraient profiter doublement d'une réduction de loyer du fait des mesures cantonales existantes. VD évoque lui aussi la possibilité de conflits découlant de l'application cumulative des

---

<sup>5</sup> Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations [RS 220])

dispositions fédérales et cantonales. Il attire l'attention sur le fait que la prise en considération des aides cantonales lors de la fixation des loyers, notamment, n'est pas clairement réglée dans les art. 3 et 4 du projet de loi.

HabitatDurable estime que la Confédération devrait soutenir les solutions cantonales et communales, d'autant plus qu'un éventuel référendum retarderait encore l'entrée en vigueur de la loi. De l'avis du PVL, il faudrait examiner si des incitations devraient être créées afin que davantage de cantons mettent sur pied des modèles de soutien. Selon lui, les mesures de la Confédération devraient tenir compte des solutions adoptées par les cantons et les communes et jouer un rôle subsidiaire.

À l'inverse, HEV Suisse demande que les locataires ayant bénéficié de contributions à fonds perdu de la part des pouvoirs publics (cantons ou communes) afin de pouvoir notamment payer leurs loyers soient explicitement exclus de la loi, à l'image des locataires ayant conclu un accord amiable.

### **5.3.5. Autres exceptions**

Gastrosuisse et ses représentations régionales ainsi que des représentants de la branche de l'événementiel souhaitent l'ajout d'une exception supplémentaire dans la loi concernant les établissements dont le chiffre d'affaires a chuté de moins de 60 % : « Les établissements dont le chiffre d'affaires a reculé de moins de 60 % durant la fermeture ordonnée ne sont pas considérés comme établissements ayant considérablement dû restreindre leurs activités » (cf. 5.1.2).

### **5.4. Loyer ou fermage déterminant (art. 4)**

Parmi les participants à la consultation qui se sont prononcés sur l'art. 4 du projet de loi, seule la SVIT a salué explicitement le loyer net. HEV Suisse y est également favorable à condition que les locataires soient tenus de continuer de verser les frais accessoires. Il fait valoir que cette obligation tiendrait compte du fait que les bailleurs sont eux aussi tenus de régler ces frais auprès des prestataires.

Plusieurs participants à la consultation (AI, SSO, AIS et représentants des secteurs de l'immobilier et des services financiers) souhaitent que le loyer ou le fermage brut soit déterminant pour le calcul de la réduction, et non le loyer ou fermage net. Lorsque ces termes étaient précisés durant les débats parlementaires, il était la plupart du temps question du loyer brut. C'était par exemple le cas en lien avec la motion 20.3161 de la CER-E, adoptée par le Conseil des États et dans la décision du Conseil national du 6 mai 2020 concernant la modification de la motion 20.3142 de la CER-N.

Même les organisations qui ne sont pas opposées à l'utilisation du loyer net mettent en garde contre le risque de difficultés pratiques. Elles demandent que l'expression « frais accessoires » soit définie de manière plus précise étant donné que ces derniers ne sont pas toujours indiqués séparément et que leurs composants varient d'une région à l'autre. La CGI relève que la définition des frais accessoires n'est pas la même en Suisse romande qu'en Suisse alémanique, et que les frais accessoires en Suisse alémanique comprennent souvent plus de postes que le strict minimum. MV et le PS Suisse demandent la suppression de l'art. 4, al. 2, let. a, étant donné que les frais accessoires qui ne sont pas présentés séparément font en général partie du loyer déterminant. Ils craignent que cette disposition ouvre la voie à bon nombre de différends juridiques.

Selon HEV Suisse, la délimitation proposée des frais accessoires générerait des difficultés considérables dans la pratique. Elle est d'avis que les prescriptions du rapport explicatif (ch. 2.4, p. 12) concernant le calcul des frais accessoires déterminants sont inutilement com-

pliquées et peu pragmatiques. Selon elle, la loi devrait expressément mentionner que les locataires doivent s'acquitter des frais accessoires contractuellement dus pendant toute la période de réduction imposée du loyer.

L'AIS et des représentants des secteurs de l'immobilier et des services financiers souhaitent que l'art. 4, al. 2 et 3, soit formulé de manière plus précise. Ils font remarquer que bon nombre des contrats concernés prévoient un loyer proportionnel au chiffre d'affaires et que beaucoup d'autres contrats portent sur des locaux à usage mixte qui n'ont pas été affectés de la même manière par la pandémie de COVID-19. Ils estiment que la réglementation proposée ne couvre pas suffisamment et pas assez clairement ces deux cas de figure. Ils proposent que la réglementation prévoie une comparaison des recettes que les locataires et les fermiers auraient enregistrées sans fermeture de leurs établissements avec les recettes qu'ils ont effectivement enregistrées durant la fermeture sur la partie non visée par la fermeture ou du fait de la réaffectation des locaux. La loi devrait porter uniquement sur le pourcentage des recettes perdu à cause de la fermeture de leurs établissements. Le PDC souhaite lui aussi davantage de clarté concernant la déduction prévue à l'art. 4, al. 2.

### **5.5. Loyer ou fermage dû (art. 5)**

GastroSuisse et ses représentations cantonales ainsi que des représentants des branches de la musique, de la culture et de l'événementiel demandent que l'art. 5 s'applique également aux établissements ayant considérablement dû restreindre leurs activités, soit aux établissements ayant enregistré un recul moyen de 60 % au minimum de leur chiffre d'affaires entre mars et mai 2020. Une enquête réalisée par les associations touristiques en collaboration avec la HES-SO Valais-Wallis auprès de 1000 établissements hôteliers a montré que le secteur de l'hébergement a accusé en moyenne une chute de respectivement 62 %, 91 % et 84 % de son chiffre d'affaires usuel en mars, avril et mai 2020.

L'AIS et des représentants des secteurs de l'immobilier et des services financiers rejettent l'art. 5 dans son ensemble. Ils dénoncent le soutien de tous les locataires sans analyse différenciée permettant d'évaluer les conséquences réelles de la crise du COVID-19. HEV Suisse demande que les prétentions des locataires à l'égard par exemple des assurances soient déduites de la réduction de loyer accordée.

MV aurait souhaité une solution plus généreuse (clé de répartition : 30/70 %) afin de décharger les petits et moyens commerces, qui ont particulièrement souffert de la crise.

Enfin, certains participants souhaiteraient davantage de clarté concernant les délais dont disposent les locataires pour demander le remboursement du montant correspondant à la réduction de loyer. Le Centre patronal et l'USPI demandent un délai de 6 mois, comme au titre de l'art. 7.

### **5.6. Établissements de santé (art. 6)**

Plusieurs participants à la consultation (FRI, HEV Suisse, AIS et des représentants des secteurs de l'immobilier et des services financiers) rejettent l'application de la loi aux établissements de santé. HEV Suisse estime que le champ d'application de la loi devrait être limité à l'idée de base de la motion « Loyers commerciaux des restaurants et autres établissements concernés par la fermeture ». Selon elle, l'élargissement général à tous les établissements de santé n'est pas justifié, étant donné que tous les établissements de santé n'ont pas dû fermer et qu'ils n'ont pas tous été touchés par la crise au même degré. Elle estime par conséquent que l'art. 6 engendre une inégalité de traitement. Selon l'AIS, l'application de la loi à tous les établissements de santé au sens de l'ordonnance 2 COVID-19 équivaldrait à un soutien global injustifié, alors même que d'autres entreprises ayant également souffert de la crise seraient exclues du champ d'application de la loi (les hôtels, p. ex.).

À l'inverse, différentes associations issues du domaine de la santé (SSO, p. ex.) souhaitent que la durée prévue à l'art. 6 soit portée à 3 mois.

## 5.7. Indemnité en cas de détresse économique (art. 7)

AG, ZG, la SVIT, l'AIS et des représentants des secteurs de l'immobilier et des services financiers plaident pour la suppression de cette disposition. Selon l'AIS, la mise en place d'une réglementation des cas de rigueur pour soutenir les bailleurs ne permet pas de contrebalancer le déséquilibre de l'ensemble du projet. Elle ajoute que vouloir compenser les pertes importantes des bailleurs du fait d'une réduction de loyer de 60 % et décharger ceux qui prélèvent des loyers fixés en fonction des coûts est voué à l'échec, puisqu'un fonds pour les cas de rigueur doté de 20 millions de francs ne permettra pas de couvrir les pertes escomptées. La CGI et la CATEF partagent cet avis. La SVIT insiste sur le manque de proportionnalité entre les coûts et les bénéfices liés à la mise en œuvre de cette disposition. ZG précise qu'il a déjà mis en place un fonds de soutien et qu'une intervention supplémentaire ne serait donc pas justifiée.

D'autres participants (NE et SH, Centre patronal, CGI, FRI, Association de commerce.swiss, HEV Suisse, USPI) ne sont pas fondamentalement opposés à la mise en place d'un fonds pour les cas de rigueur, mais craignent que l'administration de ce fonds soit trop bureaucratique. BS, GE et SG estiment qu'apporter la preuve d'une détresse économique et la vérification de cette détresse risquent d'être impossibles. Certains participants sont d'avis que le montant du fonds est trop juste (BS, Coopératives d'habitation Suisse, USPI). Les Coopératives d'habitation Suisse saluent la mention explicite du loyer fixé sur la base des coûts. Si les moyens venaient à être insuffisants, ces bailleurs devraient avoir la priorité pour bénéficier d'une indemnité financière. Le PEV est favorable à la mise en place d'un tel fonds, qui permettrait d'atténuer l'ingérence dans des rapports de droit privé.

NE insiste sur le fait que, pour les bailleurs en situation de détresse économique, le traitement des demandes et l'indemnisation, prévus selon le rapport explicatif durant les années 2021 et 2022, prendront trop de temps. D'autres cantons et organisations (VD, Centre patronal, USPI, p. ex.) et PUBLICA relèvent que le délai de 6 mois prévu pour déposer une demande d'indemnisation serait déjà échu en cas d'entrée en vigueur de la loi vers fin 2020<sup>6</sup>. Ils soulignent en outre que la loi ne prévoit pas de critères objectifs sur la base desquels l'Office fédéral du logement (OFL) fixerait le montant de l'indemnité et redoutent de nombreux litiges juridiques. SH demande que la loi propose une définition claire des cas de rigueur, étant donné que l'allègement des charges des locataires se fera aux dépens des bailleurs. Selon lui, la définition contenue dans le projet de loi est rudimentaire. Il est en outre d'avis que les indemnités seront probablement versées trop tard pour être utiles.

La quasi-totalité des participants à la consultation qui se sont prononcés sur cette disposition estiment que le montant du fonds est très limité voire insuffisant par rapport au montant des réductions de loyer, qui est estimé à 212 millions de francs dans le rapport explicatif. PUBLICA souligne qu'il n'est pas clair quand l'OFL fera usage des compétences prévues à l'art. 7, al 4 et 5 (avant ou après examen de toutes les demandes). HabitatDurable est d'avis que les bailleurs qui ont agi rapidement et qui se sont entendus avec leurs locataires ne devraient pas être défavorisés par rapport aux bailleurs qui ont choisi d'attendre et qui pourront désormais bénéficier de la loi. Il propose que l'art. 7 s'applique également aux bailleurs ayant conclu un accord avec leurs locataires. Il demande en outre que les cantons contribuent au fonds d'indemnisation si le montant de 20 millions de francs venait à être insuffisant.

La CATEF, la CGI et HEV Suisse rejettent le délai de 6 mois prévu à l'al. 3, étant donné que les pertes financières et leurs conséquences pour les bailleurs ne seront visibles que bien plus tard. Selon eux, étant donné que les bailleurs devront apporter un grand nombre de preuves lors du dépôt de leur demande, le délai prévu à l'art. 7, al. 3, est trop court et doit par conséquent être supprimé. Ils proposent que les demandes puissent être déposées durant toute la durée de validité de la loi, voire jusqu'à 6 mois après son expiration.

---

<sup>6</sup> Si la date d'entrée en vigueur rétroactive, soit le 17 mars 2020, était déterminante, le délai expire-rait le 16 septembre 2020

## 5.8. Disposition pénale (art. 9)

La SVIT propose la suppression de l'art. 9 sans donner davantage d'explications. GE s'interroge sur l'utilité de la disposition prévue à l'art. 9, étant donné que la jurisprudence suffirait probablement à établir l'escroquerie en cas d'indications inexactes.

VD salue l'art. 9.

## 5.9. Référendum et entrée en vigueur (art. 11)

La constitutionnalité du projet de loi est remise en question par bon nombre de participants (cf. ch.4.3). Certains participants se demandent en outre s'il existe une base juridique permettant l'entrée en vigueur rétroactive d'une loi sujette au référendum. Plusieurs participants souhaitent en outre savoir si la loi pourrait s'appliquer en cas de nouvelles vagues de coronavirus.

### 5.9.1. Référendum

Le Centre patronal et HEV Suisse estiment que la base constitutionnelle pour une loi fédérale urgente n'est pas donnée. Ils affirment en outre qu'aucun intérêt public prépondérant ne justifie le caractère urgent de la loi, vu qu'aucune vague de faillites liée à la fermeture des établissements durant environ deux mois n'a été constatée ni n'est en vue. Dans la mesure où la durée de validité de la loi resterait supérieure à un an, ils proposent que la loi soit soumise au référendum conformément à l'art. 140, al. 1, let. c, Cst. et au vote du peuple et des cantons. La CGI plaide également en faveur d'un référendum obligatoire. HabitatDurable demande que le Conseil fédéral propose au Parlement de ne pas assujettir la loi au référendum facultatif compte tenu de l'urgence du dossier.

La FRI doute que les conditions pour une application rétroactive de la loi soient réunies.

### 5.9.2. Validité de la loi et nouvelles vagues de coronavirus

HEV Suisse, l'AIS et des représentants des secteurs de l'immobilier et des services financiers demandent que la durée de validité de la loi soit limitée au 31 décembre 2020. Ils estiment que l'échéance proposée (décembre 2022) est exagérée et risquerait d'engendrer de longues procédures judiciaires. Ils soulignent en outre que le présent projet de loi s'applique « pour la durée de la fermeture ordonnée par la Confédération » et que la situation devrait être réévaluée si un nouveau confinement était prononcé en 2021 et 2022, sur la base de nouvelles directives et avec des conséquences différentes. Ils souhaitent par conséquent que l'application automatique de la loi en cas de deuxième vague soit exclue. La CATEF plaide elle aussi pour une durée de validité plus courte en raison d'un possible reconfinement.

D'autres participants à la consultation sont au contraire partis du principe que la loi COVID-19 sur les loyers commerciaux ne sera pas applicable en cas de nouvelles fermetures ordonnées (pour lutter contre de nouvelles vagues de coronavirus). Gastrosuisse, les autres associations de la branche de l'hôtellerie-restauration, des représentants des branches de la musique, de la culture et de l'événementiel ainsi que coiffureSUISSE ont demandé l'introduction d'une norme de délégation afin que le Conseil fédéral puisse, en cas de nouvelles fermetures ordonnées, arrêter des réductions de loyer limitées dans le temps et d'autres mesures visant à protéger les locataires de locaux commerciaux (prolongation du délai de congé des baux à loyer de locaux commerciaux et prolongations de délai en cas de demeure des loyers des locaux commerciaux).

Le PS Suisse est également parti du principe que le projet ne s'appliquera pas automatiquement en cas de nouvelle vague de coronavirus. Il demande que la loi soit reformulée et complétée afin que le Conseil fédéral puisse se fonder dessus à l'avenir (éventuelle seconde vague) ; il importe en outre de créer la compétence nécessaire pour que, en cas de nouvelles fermetures ou restrictions d'activités ordonnées par les autorités, il soit possible d'octroyer aux établissements concernés de nouvelles réductions de loyer des locaux commerciaux (clé de

répartition : 40/60 %, conformément à la solution proposée par les motions 20.3451 et 20.3460).

**Verzeichnis der Eingaben**  
**Liste des organismes ayant répondu**  
**Elenco dei partecipanti**

**Kantone / Cantons / Cantoni**

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz / Schwytz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VS	Wallis / Valais / Vallese
VD	Waadt / Vaud
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

**Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici**

Christlichdemokratische Volkspartei CVP  
Parti démocrate-chrétien PDC  
Partito popolare democratico PPD  
Evangelische Volkspartei der Schweiz EVP  
Parti évangélique suisse PEV  
Partito evangelico svizzero PEV  
FDP. Die Liberalen  
PLR. Les Libéraux-Radicaux  
PLR. I Liberali Radicali  
Grüne Partei der Schweiz GPS  
Parti écologiste suisse PES  
Partito ecologista svizzero PES

Grünliberale Partei Schweiz glp  
Parti vert'libéral Suisse pvl  
Partito verde liberale svizzero pvl  
Schweizerische Volkspartei SVP  
Union Démocratique du Centre UDC  
Unione Democratica di Centro UDC  
Sozialdemokratische Partei der Schweiz SPS  
Parti socialiste suisse PSS  
Partito socialista svizzero PSS  
Junge SVP Solothurn

**Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna**

Schweizerischer Städteverband  
Union des villes suisses  
Unione delle città svizzere

**Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dell'economia**

economiesuisse  
Verband der Schweizer Unternehmen  
Fédération des entreprises suisses  
Federazione delle imprese svizzere  
Swiss business federation  
Schweizerischer Gewerbeverband (SGV)  
Union suisse des arts et métiers (USAM)  
Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)  
Schweizerischer Arbeitgeberverband  
Union patronale suisse  
Unione svizzera degli imprenditori  
Schweiz. Gewerkschaftsbund (SGB)  
Union syndicale suisse (USS)  
Unione sindacale svizzera (USS)  
Travail.Suisse

**Interessierte Organisationen und Privatpersonen / Organisations intéressées et particuliers / Organizzazioni interessate e privati**

AGD Renovation AG  
Alaïa Invest SA  
Alfred Müller AG  
Allianz Suisse Immobilien AG  
Allreal Holding AG  
Anfos Immobilien AG  
Anlagestiftung Adimora  
Anlagestiftung Pensimo

Anlagstiftung Turidomus  
Apleona Real Estate AG  
Ara B Immobilien AG  
ASLOCA Fribourg  
ASLOCA Genève  
ASLOCA Neuchâteloise  
ASLOCA Valais  
Association Palace  
Association Romande des Maîtres d’Ouvrage d’Utilité Public, ARMOUP  
Associazione Svizzera Inquilini - Sezione della Svizzera Italiana  
Augenoptik Verband Schweiz AOVS  
Avadis Anlagestiftung  
Bäckerei-Konditorei-Café Mor GmbH  
Bar und Club Kommission Zürich  
BINDELLA terra vite vita SA  
CafetierSuisse  
Schweizer Cafetier Verband  
Camera ticinese dell'Economia Fondiaria  
Canosano GmbH  
Casafair Schweiz  
Centre Patronal  
Chambre de commerce et d’industrie du canton de Fribourg CCIF  
Chambre genevoise immobilière CGI  
coiffureSUISSE  
Verband Schweizer Coiffeurgeschäfte  
Association suisse de la coiffure  
Imprenditori parrucchieri svizzeri  
Coop Genossenschaft  
CREDIT SUISSE ASSET MANAGEMENT (SCHWEIZ) AG  
CS Asset Mgmt (Schweiz) AG | Funds / Property Marketing  
Credit Suisse Funds AG  
Der Gewerbeverein – wir unternehmen  
Association suisse des arts et métiers  
Familienstiftung Gebrüder Meyer  
Fédération des Entreprises Romandes FER  
Fédération du Commerce Genevois FCG  
Fédération Romande Immobilière FRI

Föderation der Schweizer Psychologinnen und Psychologen FSP  
Fédération Suisse des Psychologues  
Federazione Svizzera delle Psicologhe e degli Psicologi

GastroBaselland

GastroBern

GastroFribourg

GastroGraubünden

Gastrosuisse

Verband für Hotellerie und Restauration  
Pour l'Hôtellerie et la Restauration  
Per l'Albergheria e la Ristorazione

GastroTicino

Federazione esercenti albergatori Ticino

Halter AG

Handelskammer beider Basel

Handelsverband.swiss

Hauseigentümerverband der Stadt Zürich

Hauseigentümerverband Kanton Zürich

Hauseigentümerverband Schweiz

Hauswartprofis AG

HIAG Immobilien AG

HIG Immobilien Anlage Stiftung

Hörsystemakustik Schweiz

Hotel & Gastro Union

Immofonds AG für Fondverwaltung

Intershop Holding AG IHZ

Interswiss Immobilien AG

Investis Holding SA

Investis Investments SA

Investis Management SA

Investis Properties AG

Investis SA

Iten Immobilien AG

JML Liegenschaften AG

Konferenz der Geschäftsführer von Anlagestiftungen KGAST

Kulturfabrik KUFA Lyss

La cité de Sully SA

Lenz Peter

MV Mieterinnen und Mieterverband Schweiz  
ASLOCA Association suisse des locataires  
Mieterinnen- und Mieterverband Kanton Bern  
Mieterinnen und Mieterverband Ostschweiz  
Moods  
Nachtmanufaktur AG  
OR Omiresidences SARL  
Ourplace SA  
Patrimonium Anlagestiftungen  
Pensionskasse der Credit Suisse Group (Schweiz)  
Real Estate, JPKA 3  
Pensionskasse des Bundes PUBLICA  
Priora Suisse AG  
Privera AG  
Promoter der Schweizer Bar und Club Kommission  
PSP Swiss Property AG  
Raffaele Investment SA  
Restaurant zur Gedult  
Schlössli Pub  
Schweiz. Verband der Immobilienwirtschaft SVIT  
Schweizer Bar und Club Kommission  
Schweizer Reise-Verband SRV  
Fédération Suisse du Voyage FSV  
Federazione Svizzera di Viaggi  
Schweizerische Zahnärzte-Gesellschaft SSO  
Société suisse des médecins-dentistes  
Società svizzera odontoiatri  
Schweizerischer Fitness- und Gesundheitscenterverband SFGV  
Fédération suisse des Centres de Fitness et de Santé  
Federazione Svizzera dei Centri Fitness e di Salute  
Schweizerischer Mieterinnen- und Mieterverband  
Schweizerischer Pensionskassenverband ASIP  
Association Suisse des Institutions de Prévoyance  
Schweizerischer Versicherungsverband SVV  
Seebistro Camping Giswil  
SeligChur GmbH  
Servicis AG  
SF Urban Properties AG  
SGI City Immobilien AG  
SGI Promotion AG

SGI Schweizerische Gesellschaft für Immobilien AG  
SIAT Immobilien AG  
SISKA Immobilien AG  
Smeyers Immobilienmanagement  
Soluma AG  
SoRenova AG  
St. Galler Pensionskasse  
Stiftung Domarena  
Streiff Rechtsanwälte  
Sustainable Real Estate AG  
Swiss Finance & Property Group Anlagestiftung  
Swiss Finance & Properties  
Swiss Finance & Property Funds AG  
Swiss Funds & Asset Management Association SFAMA  
Swiss Music Promoters Association (SMPA)  
Branchenverband der professionellen Schweizer Konzert-, Show- und Festivalveranstalter  
L'association suisse des organisateurs de concerts, spectacles et festivals de musique  
L'associazione Svizzera degli organizzatori di concerti, spettacoli e festival  
Swiss Prime Site AG  
Swiss Prime Site Immobilien AG  
Swiss Prime Site Solutions AG  
Swiss Retail Federation  
Swissinvest Real Estate Investment Fund  
Toro Gastro GmbH  
Turintra AG  
UBS Asset Management Foundation 1  
UBS Fund Management (Switzerland) AG  
Union Suisse des Professionnels de l'Immobilier USPI  
Verband der Geschäftsmieter  
Verband Immobilien Schweiz VIS  
Association immobilier Suisse (AIS)  
Verband Schweizer Musikclubs und Festivals PETZI  
Verband Textilpflege Schweiz VTS  
Vereinigung Zürcher Immobilienunternehmen (VZI)  
Warteck Invest AG  
Wincasa AG  
Wohnbaugenossenschaften Schweiz  
X-TRA Production AG

ZFV-Unternehmungen  
Zug Estates Holding AG  
Zurich Invest AG